



Open Access Repository
www.ssoar.info

Volatilite et stabilisation du personnel gouvernemental: les cabinets roumains; 1919-1939 et 1989-2004

Ionaşcu, Alexandra

Veröffentlichungsversion / Published Version

Zeitschriftenartikel / journal article

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Ionaşcu, A. (2007). Volatilite et stabilisation du personnel gouvernemental: les cabinets roumains; 1919-1939 et 1989-2004. *Studia Politica: Romanian Political Science Review*, 7(1), 71-94. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-56060-8>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/1.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/1.0>

Volatilité et stabilisation du personnel gouvernemental

Les cabinets roumains: 1919-1939 et 1989-2004

ALEXANDRA IONAȘCU

À travers l'histoire, un grand nombre de gouvernements ont peuplé la scène politique roumaine. Entre 1859 et 2004, 138 cabinets ont été formés, présentant des durées de vie variables¹. Les plus stables cabinets sont les gouvernements de la période communiste qui ont une *durée de vie* (la durée effective du gouvernement dès le début d'un cabinet jusqu'à la fin de son mandat) en moyenne de 34,79 mois, à peu près trois années, tandis que toutes les autres périodes se caractérisent par une instabilité gouvernementale marquante². Cela fut également le cas des 25 cabinets qui ont régi la période de l'entre-deux-guerres roumaine (1919-1939) et qui exhibèrent des durées des cabinets très bas, ayant une moyenne d'environ neuf mois.

Dans les quatorze dernières années qui suivirent à la chute du communisme, huit cabinets³ se formaient et plusieurs remaniements de grande ampleur marquèrent le paysage politique roumain. Les premiers huit cabinets⁴ qui ont achevé leurs

¹ La durée des cabinets peut être mesurée soit en nombre des jours, v. Michel TAYLOR et V. M. HERMAN, «Party System and Government Stability», *American Political Science Review*, vol. 65, 1971, pp. 28-37, soit, comme nous allons l'appliquer dans notre analyse, en nombre des mois, v. Ian BUDGE, Hans KERMAN, *Parties and Democracy. Coalition Formation and Government Functioning in Twenty States*, Oxford University Press, New York, 1990, Chap. 6, «Government Termination: Causes and Effects», pp. 159-188.

² Ainsi pour la période 1859-1861 la durée moyenne d'un cabinet est quatre mois dans la Valachie et de cinq mois en Moldavie. Après la reconnaissance internationale de l'union des deux principats et après qu'Alexandru Ioan Cuza décida la construction d'un seul gouvernement, la durée moyenne d'un cabinet devint plus longue 11,43 mois, toujours au-dessous d'une année. Un taux semblant recouvrir aussi la période qui s'enchaîne entre 1881 et 1947, la durée de vie d'un cabinet était de 11,2 mois. Cette tradition générale de l'instabilité nous la retrouvons également après 1989 quand la durée de vie moyenne d'un cabinet est de 22,5 mois. (Les taux ont été obtenus en construisant une base de données avec les cabinets de la période 1859-2004. La source principale a été Stelian NEAGOE, *Istoria guvernelor României. De la începuturi-1859 și până în zilele noastre-1999*, Machiavelli, București, 1999).

³ Nous utilisons une définition large du terme de gouvernement, consacrée par Mattei Dogan, en prenant en compte les ministres et les secrétaires d'État (pour la période post-communiste) et les sous-secrétaires d'État (pour l'entre-deux guerres) en tant qu'acteurs exécutifs nommés politiquement, selon la volonté du Premier ministre et des partis qui forment les cabinets. V., Mattei DOGAN, «Sociologia elitelor politice», in *Sociologie politică – Opere alese*, Editura Alternative, București, 1999, p. 60; IDEM, «How to Become a Cabinet Minister in France. Career Pathways, 1870-1978», *Comparative Politics*, vol. 12, no. 1, October 1979, pp. 1-24.

⁴ Vu que notre étude ne se concentre pas à sur l'appartenance politique des acteurs analysés, nous avons retenu trois des cinq critères qu'Arendt Lijphart utilise afin de délimiter la durée de chaque gouvernement et qui sont en relation directe avec le changement du personnel: (1) les élections parlementaires, (2) le changement du Premier ministre et (3) la démission de tous les membres du cabinet. Nonobstant, les deux autres critères que Lijphart identifie: (i) un changement dans la composition partisane au niveau du gouvernement, (ii) le changement du statut de la coalition vont être pris en considération au niveau de l'analyse. Arendt LIJPHART, «Measures of

mandats après la révolution de 1989 présentèrent une *durée de vie* moyenne très limitée, d'environ 22 mois, suite à la difficulté de créer une majorité de support des cabinets au sein du Parlement. De cette manière, comme le démontre Cristian Preda, l'instabilité gouvernementale n'est pas une idiosyncrasie de la période post-communiste, car elle retrouve des correspondances, au moins pendant l'entre-deux-guerres¹.

Avant de procéder à notre étude, nous considérons qu'il serait utile d'établir une différence analytique entre *l'instabilité gouvernementale* et *l'instabilité du personnel gouvernemental*². Cette différenciation comporte une relevance au niveau des effets que ces deux phénomènes engendrent au niveau du fonctionnement des cabinets. Le raccourci sous-jacent au niveau théorique entre l'instabilité gouvernementale (décrite par les durées limitées des mandats des gouvernements compris en tant qu'entités unitaires) et l'absence d'efficacité résultant des discontinuités engendrées au niveau de la prise de décision, nécessite une analyse plus approfondie³. Des auteurs comme Mattei Dogan et Arendt Lijphart ont démontré qu'il n'existe pas une superposition entre les deux concepts. Comme Arendt Lijphart le précise, la durée de vie des cabinets ne peut pas nous fournir une image exhaustive sur le fonctionnement interne des gouvernements. Tout comme Mattei Dogan⁴, Lijphart cite l'exemple de la Quatrième République en France, en montrant que l'instabilité, vue comme la caractéristique d'un cabinet d'avoir une durée limitée a été, dans ce cas, souvent surévaluée car: «Beaucoup de membres de chaque ancien cabinet ont été aussi membres dans le nouveau gouvernement et leurs durées moyennes des mandats, en tant que ministres, ont été considérablement plus longues que celles des cabinets entiers»⁵. De la sorte, l'instabilité gouvernementale peut être équilibrée par la présence d'un noyau dur au niveau du cabinet qui, par le biais de l'expérience

Cabinet Durability: A Conceptual and Empirical Evaluation», *Comparative Politics Studies*, vol. 17, no. 2, 1984, pp. 256-279.

¹ Cristian PREDA, *România postcomunistă și România interbelică*, Editura Meridiane, București, 2002, p.114.

² Par ailleurs la distinction est faite au niveau de la littérature. À l'exemple Pierre Martin considère que l'instabilité de l'exécutif doit être considérée comme distincte par rapport à l'instabilité du système politique. De la sorte, la stabilité politique pourrait exister lorsque les hommes politiques et les partis politiques au sein des gouvernements successifs ne changeraient pas ou peu, malgré les changements du gouvernement. V., Pierre MARTIN, *Les systèmes électoraux et les modes de scrutin*, 2^e édition, Montchrestien, Paris, 1997, pp. 133, 135. Nonobstant nous considérons que vu que les caractéristiques de la stabilité du système politique ne se résument pas à la stabilité de la composition politique des cabinets et de leurs élites, une distinction entre l'instabilité gouvernementale et l'instabilité du personnel gouvernemental est préférable.

³ Les études qui portent sur l'instabilité gouvernementale affirment l'existence d'une relation d'intensité variable entre l'instabilité et la performance du cabinet. L'argumentation de cette relation, lorsqu'elle est développée (très rarement), vise la manière dans laquelle s'instituent et découlent les relations entre les membres des cabinets à l'intérieur du gouvernement, ainsi que les rapports de pouvoir entre les membres d'un cabinet et l'appareil bureaucratique. V., Ezra SULEIMAN, *Politics, Power and Bureaucracy in France*, Princeton University Press, New York, 1974, Chap. VII, pp. 165-169. Pour Huber qui étudie empiriquement cette relation, l'instabilité gouvernementale génère un problème au niveau de la performance exécutive à court terme, mais ce phénomène ne peut pas être identifié dans les analyses des périodes qui dépassent une certaine durée (plus de six gouvernements). V., John D. HUBER, «How Does Cabinet Instability Affect Political Performance? Portfolio Volatility and Health Care Cost Containment in Parliamentary Democracies?», *The American Political Science Review*, vol. 92, no. 3, September 1998, pp. 577-591.

⁴ Mattei DOGAN, P. CAMPBELL, «Le personnel ministériel en France et en Grande Bretagne», *Revue Française de Sciences Politiques*, vol. VII, no. 2, avril-juin, octobre-décembre, 1957, pp. 313-345, 793-824.

⁵ Arendt LIJPHART, «Measures of Cabinet Durability...cit.», p. 164 (notre trad.).

exécutive accumulée, assura la continuité de la prise de décision et la fonctionnalité de l'exécutif. De cette façon, ce principe de l'importance de *l'accumulation de l'expérience* au sein des cabinets, invoqué surtout par Mattei Dogan, recouvra «une stabilité relative et même profonde»¹, fondée par la construction des réseaux de cohésion et des relations de collaboration à l'intérieur des ministères qui sont réalisables grâce à cette rotation des élites. De cette perspective, notre approche se concentre sur l'instabilité du personnel gouvernemental pendant deux périodes de historiques distinctes: l'entre-deux-guerres et la période postcommuniste.

Souvent perçue comme un âge doré de l'histoire roumaine, (surtout au niveau du discours des partis historiques roumains), l'entre-deux-guerres se constitue dans un exemple illustratif de l'instabilité gouvernementale. Mais, tout comme dans la période postcommuniste, cette affirmation n'est pas suffisante pour comprendre les degrés de continuité et de discontinuité au niveau de la prise de décision effective. Par la suite, dans notre étude, nous nous demanderons *si l'instabilité gouvernementale qui caractérise les cabinets qui se sont succédés au pouvoir pendant les deux périodes, ne recouvre-t-elle une stabilisation au niveau des élites politiques, qui par le biais de l'expérience exécutive accumulée puissent assurer la continuité décisionnelle.*

L'instabilité structurale du champ gouvernemental actuel peut être interprétée comme le résultat de la période de transition et ensuite de la consolidation démocratique. Elle peut être également analysée de la perspective de l'instabilité du système des partis. Néanmoins, dans cette étude nous nous proposons toute une autre approche. Nous nous interrogerons: Est-ce qu'il existe une tradition sur la scène politique roumaine non seulement d'une instabilité des cabinets et du personnel gouvernemental, mais aussi de la reproduction des acteurs gouvernementaux? Par cela, nous ne considérons pas qu'il existe une relation directe ou dialectique entre le passé et le présent, entre les comportements des cabinets de l'entre-deux-guerres et les cabinets postcommunistes. Cependant, nous apprécions qu'il est nécessaire d'investiguer les caractéristiques des deux périodes, leurs points de convergence et de divergence, ce qui nous permettrait une analyse de la perspective de l'exceptionnalité ou d'absence d'exceptionnalité de la période postcommuniste.

À l'intermède d'une étude comparative, portant sur les cabinets de l'entre-deux-guerres et ceux de la période postcommuniste, nous étudierons donc *en quelle mesure la Roumanie postcommuniste retrouve des points communs avec une tradition politique de l'instabilité des cabinets et du personnel gouvernemental ainsi qu'à une stabilisation des élites qui remonte à une période historique de l'entre-deux-guerres?*

LE TABLEAU GÉNÉRAL DES DEUX PÉRIODES: LES BASES DE LA COMPARAISON

Une comparaison entre le fonctionnement des cabinets de l'entre-deux-guerres et de la période postcommuniste rend possible la mise en exergue des points de convergence entre le passé et le présent. De cette façon, une telle démarche peut

¹ Nous considérons, tout comme Mattei Dogan, qu'une durée étendue du mandat ainsi que la reproduction dans la fonction sont importantes pour le fonctionnement d'un gouvernement, car elles assurent à l'acteur politique une certaine expérience en ce qui concerne la prise de décision et la relation avec les autres acteurs = *l'accumulation de l'expérience*. V., Mattei DOGAN, P. CAMPBELL, «Le personnel ministériel en France...cit.», p. 326..

nous fournir une perspective d'analyse sur la persistance et la construction d'une tradition du fonctionnement des cabinets sur la scène politique roumaine. Outre cela, dans les discours des hommes politiques, l'entre-deux-guerres constitue souvent un référentiel pour une période où il y avait une démocratie fonctionnelle qui régnait la scène politique. Cette période apparaît souvent idéalisée et voire même mise en opposition avec les transformations inachevées du postcommunisme roumain. Par la suite, une telle comparaison nous permettra de remettre en question l'impensé qui semble régner une partie des discours politiques postcommunistes conformément auxquels les réalités de la démocratisation ne peuvent pas concurrencer l'édifice politique de la période 1919-1939¹. Nous étudierons donc ces deux périodes à partir de l'analyse de l'instabilité des cabinets et celle du personnel gouvernemental qui semblent présenter des modèles de comportement similaires.

Les bases de la comparaison entre l'entre-deux-guerres et la période postcommuniste, comme le précise Cristian Preda, ne doivent pas se résumer à des renvois discursifs, car elles se forgent sur les caractéristiques de la construction politico-juridique. Il s'agit de la manière dans laquelle les circonscriptions furent dessinées, de la manière de constitution du corps législatif, des effets de la prime électorale explicite ou implicite ou encore de l'instabilité des cabinets surtout pour les périodes 1919-1926 et 1989-2004². Néanmoins, au-delà de l'existence des taux d'instabilité gouvernementaux comparables, il existe plusieurs éléments qui peuvent rendre la comparaison entre les deux périodes, voire entre les cabinets des deux périodes, problématique. Donc avant d'entamer une analyse comparative, nous devons nous demander si les deux périodes sont comparables de la perspective des cabinets, s'il existe un *genus* qui caractérise les gouvernements de ces deux intervalles³.

Au niveau du fonctionnement de la démocratie la Roumanie de l'entre-deux-guerres peut être décrite par une «mimic democracy»⁴ car les Parlements sont le résultat du fonctionnement des gouvernements. Plusieurs auteurs remarquent le fait que les élections sont les instruments des gouvernements en place (nommés par le roi) qui les organisent et les contrôlent afin de se doter d'un corps législatif⁵. De la sorte, l'entre-deux-guerres se caractérise par une démocratie parlementaire formelle.

¹ Nous reprenons l'approche de Cristian Preda qui propose une comparaison entre les deux périodes en ne parlant pas en termes de succès ou insuccès d'une période et deuxièmement nous considérons que les mécanismes politiques qui régissent les cabinets des deux périodes doivent être aperçus d'une manière analytique et non pas en se trouvant dans une relation d'évolution historique nécessaire. V., Cristian PREDA, *România postcomunistă...cit.*, p. 7.

² *Ibidem*, pp. 113-114.

³ Conformément à Sartori, comparer signifie «assimiler et différencier par rapport à un critère» et pour pouvoir construire une recherche valide, la méthode comparative employée devrait répondre aux exigences d'ordre logique en faisant notamment appel aux notions de *genus* et de *differentiam*. Ainsi, pour Sartori «bien comparer» signifie l'application des principes logiques qui requièrent une construction des classes complémentaires et exclusives, qui se fondent sur des principes de similarités. V., Giovanni SARTORI, «Bien comparer, mal comparer», *Revue Internationale de la Politique Comparée*, vol. 1, no. 1, Avril 1994, p. 19.

⁴ Le terme appartient à Mattei Dogan. V., Mattei DOGAN, *Analiza statistică a «democrației parlamentare» în România*, Editura Partidului Social Democrat, București, 1946, p. 369.

⁵ V., Cristian PREDA, «Influența sistemelor electorale asupra sistemului de partid în România interbelică», *Studia Politica. Romanian Political Science Review*, vol. II, no. 1, 2002, pp. 42; Keith HITCHINS, *România 1866-1947*, trad. roum. G.G. Potra et D. Răzdolescu, Humanitas, București,

Cette situation semble différente après 1989, quand nous assistons à la construction d'un système démocratique. La nouvelle dynamique de la scène politique roumaine fut analysée soit par le biais des concepts tels que la «particratie»¹, soit sous le paradigme de la continuité par rapport au passé communiste, notamment par le biais de la reproduction des relations clientélistes². Dans ces études, la relation entre le formel et l'informel, entre *de fait* et *de droit* représente un élément constant dans l'analyse du système politique roumain post-décembriste, et la démocratie semble rester plutôt un idéal déclaratif qu'une réalité concrète. Nonobstant, nous devons observer qu'après 1989, pour la première fois, la scène politique roumaine est le témoin des élections libres qui déterminent la composition du gouvernement³. Outre cela, à différence de la période 1919-1939, quand la forme de régime est la monarchie constitutionnelle, la période postcommuniste est une république où la fonction du chef de l'État, telle qu'elle fut définie par la Constitution de 1991 (et dans sa forme révisée de 2003) présente des attributs beaucoup plus réduits que ceux d'un monarque.

En revanche, malgré la différence *de droit* entre les deux périodes, nous pouvons retrouver une similarité *de fait* entre celles-ci, au moins au niveau de l'articulation du pouvoir exécutif. Un tel point de similarité regarde le rôle que le chef de l'État joue dans la création de la majorité gouvernementale. Pendant l'entre-deux-guerres, le roi est le détenteur du pouvoir exécutif⁴ et la décision de désigner le parti se trouvant au gouvernement lui appartenait. Même si après 1989 les cabinets se forment suite aux élections et la structure de l'exécutif est pensée d'une manière bicéphale, la majorité gouvernementale fut construite, comme Daniel Barbu le remarquait dans deux cas, par le Président en place⁵ en se constituant avant tout dans une majorité présidentielle. Par ailleurs, en parlant de la Roumanie postcommuniste, Daniel Barbu précisa «les gouvernements sont rarement le résultat démocratique et prévisible des élections législatives. Généralement les élections sont un instrument de légitimation *ex post* des gouvernements formés à l'initiative présidentielle»⁶.

Pendant l'entre-deux-guerres, nous devons tenir compte du rôle clé du roi dans la vie politique. Celui-ci pouvait choisir les ministres (même en dehors du Parlement) et il pouvait les limoger à son gré⁷. De nouveau, la période postcommuniste est régie par d'autres règles de la formation des cabinets: le Président de la République nomme le Premier ministre en se consultant avec les partis politiques qui forment la majorité de support au sein du Parlement, et la composition du ca-

1994, p. 405; Mattei DOGAN, «L'origine sociale du personnel parlementaire d'un pays essentiellement agraire: la Roumanie», *Revue de l'Institut de Sociologie*, no. 2-3, 1953.

¹ V., Daniel BARBU, *Republica absentă. Politică și societate în România postcomunistă*, Nemira, București, 1999, pp. 147-161.

² V., Alexandra IONESCU, «Partis, régime politique et bureaucratie d'État», *Studia Politica. Romanian Political Science Review*, vol. III, no. 4, 2003, pp. 921-943.

³ Cristian PREDA, *Partide și alegeri în România postcomunistă: 1989-2004*, Nemira, București, 2005, p. 49.

⁴ La Constitution de 1923 stipule «le gouvernement exerce le pouvoir exécutif au nom du roi» (art. 92) qui exerce le pouvoir exécutif en conformité à la Constitution (art. 39).

⁵ Daniel BARBU, «Aritmetică electorală», in IDEM, *Șapte teme de politică românească*, Antet, București, 1997, p. 211.

⁶ Daniel BARBU, *Politica pentru barbari*, Nemira, București, 2005, p. 155 (notre trad.).

⁷ Conformément à la Constitution de 1923, «Les ministres sont nommés et révoqués par le roi» (art. 88) et leur base de sélection n'est pas réduite à l'Assemblée parlementaire (art. 96).

binet ainsi que le remaniement sont dirigés par le Premier ministre et les partis se trouvant au gouvernement¹. Nonobstant, au niveau du fonctionnement effectif des institutions, nous devons remarquer que même dans l'entre-deux-guerres il y avait une tradition conformément à laquelle le roi devait prendre en compte la volonté du parti majoritaire au Parlement² et qu'après 1989, il existe plusieurs cas où le Président a imposé ses fidèles dans des positions ministérielles sans que cela soit à l'initiative du parti se trouvant au gouvernement.

Mais la plus grande convergence entre les deux périodes concerne le fonctionnement effectif de l'exécutif. Il s'agit notamment du poids central des cabinets sur la scène politique et leur emprise sur l'activité du pouvoir législatif. Dans l'entre-deux-guerres suite aux élections qui favorisent l'apparition des majorités accablantes dans le Parlement, le pouvoir de l'opposition est très réduit. Par conséquent, l'initiative législative devient un attribut du gouvernement. Entre 1919-1940 de 4574 des projets de loi introduits au Parlement, 71% étaient des initiatives du gouvernement, le reste des projets portant surtout sur des questions mineures³. Malgré les majorités négociées instaurées après 1989⁴, ce qui suggérerait un rôle plus fort de l'opposition dans la négociation politique, le poids du gouvernement dans les relations avec le législatif reste le même, cette situation résultant de la manipulation du cadre législatif en vigueur par les partis qui formèrent les cabinets et des procédures insuffisamment définies. De cette façon, même si les majorités de support créées au sein du Parlement sont plus faibles, le contrôle parlementaire sur les actions gouvernementales, mais aussi l'influence des parlementaires au moins sur l'agenda législative restent très limités. Ainsi, de 4822 des lois qui ont été adoptées dans la période 1990-2005, 4334 (89,88%)⁵ étaient initiées par le gouvernement. En ce qui concerne le reste des lois, la plupart d'entre elles portaient sur la modification du statut d'une commune ou d'une ville ou encore pour accorder des divers ordres honorifiques. Nous pouvons donc remarquer qu'au niveau du rôle du fonctionnement des cabinets le statut du pouvoir exécutif exhibe une grande similarité quant à sa position centrale sur le champ politique.

En analysant les caractéristiques générales des deux périodes, nous constatons qu'il existe des différences constitutionnelles considérables, mais aussi des points de convergence (dans la création et dans le statut des cabinets par rapport aux autres acteurs de la scène politique). Ces différences semblent encore plus estompées si nous prenons en compte les caractéristiques du fonctionnement *de facto* du régime politique en place durant les deux périodes. Par la suite, nous considérons qu'il existe des ressemblances suffisantes afin de comparer les cabinets des deux périodes.

¹ Conformément à l'article 103 de la Constitution de la Roumanie, la forme révisée en 2003: (1) «Le président désigne un candidat pour la fonction de Premier ministre, suite à la consultation du parti qui a la majorité absolue au Parlement ou s'il n'y a pas une telle majorité, des partis représentés au Parlement». Le second paragraphe stipule: «Le candidat pour le Premier ministre demandera, dans un délai de 10 jours de sa désignation le vote de confiance du Parlement sur le programme du cabinet ainsi que sur sa liste gouvernementale». Comme le 3^e paragraphe le précise le programme et la composition du futur cabinet doivent être débattus par les deux Chambres réunies du Parlement et doivent recevoir le vote de confiance de la majorité des députés et des sénateurs.

² Keith HITCHINS, *România 1866-1947*, cit., p. 405.

³ *Ibidem*, p. 406.

⁴ Cristian PREDA, *Partide și alegeri...*cit., p. 42.

⁵ Données obtenues en employant la liste des lois retrouvable sur le site de la Chambre des Députés. V., www.cdep.ro.

Explications méthodologiques

Avant de procéder à notre analyse, plusieurs précisions méthodologiques sont nécessaires. Notre comparaison est construite autour de deux grandes périodes que Cristian Preda considère comme étant «deux îles de continuité» au niveau du fonctionnement politique¹. La première période porte sur l'entre-deux-guerres, entre le 27 septembre 1919, la date où le cabinet du Général Arthur Văitoianu est investi jusqu'au 10 février 1938 qui marque la fin du mandat du cabinet Octavian Goga. Les limites temporelles sont explicables par le fait que le gouvernement Văitoianu est formé pour organiser pour la première fois des élections ayant à la base le vote universel² tandis que le cabinet Octavian Goga est le dernier cabinet qui fonctionne avec les droits constitutionnels intacts³. Afin d'analyser les cabinets de l'entre-deux-guerres nous avons construit une base de données⁴ comprenant 227 personnes (603 nominations). Dans la délimitation de la population des cabinets nous avons incorporé les noms des ministres et des sous-secrétaires d'État (en tant que représentants du second échelon de pouvoir gouvernemental)⁵. Nous avons enregistré le nom du dignitaire, les mandats qu'il a détenus, la durée et le nombre de ses mandats.

L'autre période qui sera mise en exergue touche la période récente de la scène gouvernementale, les cabinets postcommunistes. De la sorte, nous avons pris en compte le personnel ministériel en partant du cabinet provisoire, qui est le premier cabinet qui naîtrait après la chute du régime communiste, jusqu'au 21 décembre 2004, la date à laquelle s'achève le mandat du dernier cabinet Adrian Năstase (le dernier cabinet ayant terminé son mandat). La base de données comprend 194 personnes (302 nominations)⁶ et englobe le même type d'informations que la précédente. En ce qui concerne l'analyse, nous avons pris en compte également l'expérience exécutive de ces acteurs en tant que secrétaires d'État, qui sont les membres de l'échelon second du pouvoir exécutif.

Sur la base de ces données nous avons calculé les durées moyennes des mandats des acteurs politiques, les taux de rotation et nous avons procédé à une

¹ Cristian PREDĂ, *România postcomunistă...cit.*, p. 9. C. Preda fait référence aux périodes 1989-2002 et 1919-1937. Pour des raisons qui tiennent du sujet effectif de notre étude nous allons prendre en compte encore deux années pour la période de l'entre-deux-guerres.

² Cristian PREDĂ, «Influența sistemelor electorale...cit.», pp. 15-77. Il s'agissait du Décret-Loi pour l'élection des députés et des sénateurs par vote populaire, obligatoire, égal et directe, en utilisant la représentation proportionnelle. Le décret a été publié dans le *Monitorul Oficial*, no. 291 du 16 novembre 1918 (p. 16).

³ Après la chute du cabinet Goga, pendant le cabinet du Patriarche Miron Cristea l'acte de gouverner est fait par le biais des décrets. Le 20 février 1938 Carol II abolit la Constitution de 1923. V., Keith HITCHINS, *România 1866-1947*, cit., pp. 447-448.

⁴ Nous avons utilisé pour cela le livre de Stelian Neagoe. V., Stelian NEAGOE, *Istoria guvernelor României...cit.*

⁵ À partir de la forme de la Constitution de 1923, on assiste à la création des sous-secrétaires d'État. Ceux-ci peuvent participer aux débats des Corps législatifs sous la responsabilité des ministres (l'article 100). Ainsi ce personnel se constituait en tant que membres de l'échelon second du pouvoir exécutif.

⁶ La base de données que nous avons construite a été obtenue en entrecroisant plusieurs sources: *** ROMPRES, *Protagoniști ai vieții publice*, 3 vol., Agenția Națională de Presă Rompres, București, 1994; Gheorghe CRIȘAN, *Piramida puterii – Oameni politici și de stat, generali și ierarhi din România (decembrie 1989-10 martie 2004)*, Editura Pro Historia, București, 2004; Stelian NEAGOE, *Istoria guvernelor României...cit.*, ainsi que des informations retrouvables sur l'internet (notamment sur www.cdep.ro et www.guv.ro) ou d'autres données officielles.

hiérarchisation des mandats et à l'identification des taux d'accumulation de l'expérience exécutive. Nous utiliserons ces indicateurs pour décrypter les ressemblances et les différences en ce qui concerne les degrés de stabilité ou d'instabilité des cabinets roumains, ainsi que pour déceler des traits généraux de comportement du pouvoir exécutif par rapport à ses plus hauts représentants.

UNE ANALYSE DE LA VOLATILITÉ DU PERSONNEL GOUVERNEMENTAL

Dans la période 1919-1940, la scène gouvernementale était tiraillée par des discontinuités au niveau des cabinets qui se sont succédés à un rythme très rapide. Des 25 cabinets qui ont dominé le champ politique, neuf d'entre eux furent formés par le Parti National Libéral et huit d'entre eux par le Parti National Paysan (pour plus de détails voir le Tableau 3). Parmi les gouvernements, seulement un d'entre eux a réussi à dépasser une durée de deux années: il s'agit du cabinet Ion I.C. Brătianu (PNL). Dans tous les autres cas, il existe un mouvement de reconfiguration perpétuel qui fait que la durée moyenne des cabinets soit au-dessous d'une année – 8,88 mois.

Une situation quasi-similaire se retrouve au cas des cabinets postcommunistes (Voir le Tableau 4). Durant quatorze années huit cabinets se formèrent qui sont marqués par des fortes dynamiques du personnel. Des huit cabinets qui se créèrent suite à la chute du communiste, seulement deux d'entre eux, le cabinet Nicolae Văcăroiu et le cabinet Adrian Năstase (PDSR-PSD) ont atteint la durée du mandat légal de quatre années. Par ailleurs, sur les premiers huit cabinets, trois d'entre eux furent formés par les partis se réclamant d'une légitimation historique (1996-2000), et cinq ont été formés par le parti se réclamant d'une légitimité révolutionnaire¹, mais qui a été considéré comme un parti successeur: le FSN-FDSN-PDSR-PSD². La durée de vie moyenne des cabinets est de 22,5 mois, moins de deux années.

En effet, il paraissait que l'entre-deux-guerres dépasse de loin la période post-communiste au niveau des taux d'instabilité gouvernementale. Il est vrai, chose montrée par Cristian Preda, que des taux semblables d'instabilité gouvernementale

¹ Conformément à C. Preda après 1989 une tension s'instaure sur la scène politique roumaine entre les partis réclamant une légitimité révolutionnaire et les partis historiques se construisant sur des références à la tradition politique précommuniste. Entre les partis réclamant la légitimité révolutionnaire l'auteur identifie le Front du Salut National, le Parti de la Révolution Chrétien Démocrate ainsi que le Parti Démocrate Progressiste. Sur le versant de la tradition se trouvent Le Parti National Chrétien et Démocrate, Le Parti National Libéral et le Parti Social Démocrate Roumain (Cristian PREDA, «Les partis politiques dans le postcommunisme roumain», *Studia Politica. Romanian Political Science Review*, vol. III, no. 4, 2003, pp. 958-959). Selon Sorina Soare, sur la scène politique roumaine d'après 1989, s'installe un substitut de clivage ayant une durée déterminée: il s'agit de l'opposition entre la post-dissidence et la post-nomenklatura. Cette division entre la post-dissidence représentant l'opposition démocratique à FSN/PDSR serait composée par le CDR, USD, UDMR (Sorina SOARE, «Une image multidimensionnelle du monde partisan roumain», in IDEM, *Les partis politiques roumains après 1989*, ULB, Bruxelles, 2004, pp. 225-252).

² Alexandra Ionescu considère ce parti comme étant celui qui «a survécu sans difficultés à l'épuisement de la dichotomie communistes vs. anticommunistes [...], mais également la formation qui regroupe en son sein la plus grande quantité de personnel politique significatif relié en termes de statut à l'ancien régime communiste» (Alexandra IONESCU, «Partis, régime politique...cit.», p. 922).

de la période postcommuniste sont identifiables pour la première période entre 1919-1926, mais nous considérons qu'une telle délimitation n'est pas suffisante. Les taux d'instabilité sont aussi similaires si nous considérons la durée moyenne des mandats dans l'entre-deux-guerres en fonction de l'alternance du parti politique qui se trouve au gouvernement, sans prendre en compte donc le moment des élections ou les changements du Premier ministre. Comme Mattei Dogan l'observait, malgré une multiplicité des partis politiques dans cette période, la structure du système des partis est bipolaire¹. En ce cas, en ne prenant en compte que les moments d'alternance nous arrivons à une moyenne pour tout l'entre-deux-guerres de 18,33 mois.

Mais comme nous avons précisé ces considérations générales portant sur l'instabilité gouvernementale ne nous apportent pas beaucoup d'observations sur le fonctionnement interne des cabinets. Pour cela, nous devons centrer notre démarche sur l'étude des degrés de *volatilité du personnel*² des cabinets. *Est-ce qu'au niveau des acteurs politiques il existe une tendance de stabilisation de l'équipe gouvernementale pendant la durée du cabinet?*

En ce qui concerne la période de l'entre-deux-guerres (Voir le Tableau 3) nous pouvons constater que la durée moyenne des mandats du personnel gouvernemental³ (si nous prenons en compte les rotations internes des acteurs politiques) est de 6,84 mois, et en délimitant seulement les ministres nous avons en moyenne 7,87 mois de mandat pour un acteur politique nommé dans cette fonction. Même si nous réduisons les différents mandats (ministre ou sous-secrétaire d'État) dans le cadre du même cabinet à un seul mandat nous arrivons à une moyenne de 7,2 mois. Ces taux sont extrêmement bas, pratiquement un acteur gouvernemental passe en moyenne une moitié d'année dans la fonction dans laquelle il est nommé. Ces valeurs sont encore moins élevées par rapport à la durée de vie moyenne des cabinets, représentant 77,02% de la durée de vie, et si on les compare avec la durée moyenne normale d'un mandat, qui est celle de quatre années, il s'agit seulement de 14,25% de la période prévue. En ce qui concerne la distribution des durées des mandats, nous pouvons remarquer que la plus stable période du point de vue du personnel gouvernemental caractérise les mandats dominés par les libéraux, notamment dans la période d'avant 1926. (Voir le Graphique 1)

En analysant la durée moyenne des mandats ministériels pendant la période 1989-2004 (Voir le Tableau 4) nous observons qu'elle atteint 14,85 mois⁴. Cela signi-

¹ Mattei DOGAN, «L'origine sociale...cit.», p. 166.

² Le concept de la «volatilité des portefeuilles», développé par John D. Huber, se concentre sur les changements des ministres à l'intérieur d'un gouvernement. Cela permet une analyse plus approfondie de la continuité du personnel gouvernemental dans des divers portefeuilles. Dans son étude Huber considère qu'afin de mieux comprendre l'instabilité gouvernementale, nous devons également prendre en compte les changements qui prennent place au niveau de la composition politique du cabinet(les partis politiques) et il construit un modèle complexe dans le cadre duquel il utilise plusieurs indicateurs à savoir: la volatilité totale des portefeuilles, la volatilité dans le cas du changement d'un parti politique qui se trouve au gouvernement ou des changements des partis en fonction de la distance idéologique qui les sépare. V., John D. HUBER, «How Does Cabinet Instability Affect Political Performance?...cit.», p. 581.

³ Nous incluons aussi les fonctions de sous-secrétaire d'État.

⁴ Nous avons calculé la durée moyenne des mandats des acteurs politiques en considérant le nombre des mois qu'ils passent dans une fonction exécutive à l'intérieur d'un cabinet. Au cas où un acteur politique a détenu plusieurs fonctions exécutives pendant la durée d'un seul cabinet, ces durées ont été additionnées.

fié que les ministres roumains ont réussi à occuper des fonctions dans des divers cabinets pour une période d'environ une année et trois mois. Si on compare cette valeur avec la durée de vie moyenne des cabinets qui est de 22 mois¹, nous pouvons déduire que le mandat d'un ministre est d'environ 68% de la durée des cabinets postdécembristes et de 30,2% de la durée normale d'un mandat gouvernemental (en supposant que les acteurs politiques ont une durée du mandat de quatre années). Les cabinets qui ont eu une durée de vie la plus grande, qui sont les cabinets du parti successeur, PDSR-PSD, sont aussi ceux qui présentent les plus grandes moyennes des mandats. (Voir le Graphique 2)

Les deux périodes nous apparaissent comme étant régies aussi par une instabilité du personnel gouvernemental. Les taux d'instabilité tant au niveau du cabinet en entier qu'au niveau du personnel sont très hauts. Notons pourtant le fait que les cabinets postcommunistes nous apparaissent plus stables tant au niveau du personnel qu'au niveau de leur durée de vie. En essayant de regarder la durée moyenne des mandats des ministres à travers les divers cabinets qui se sont succédés, nous pouvons constater une tendance qui montre que les taux qui caractérisent les gouvernements s'approchent de l'hierarchie des cabinets sur la base de leur durée de vie. Ainsi, *les ministres des cabinets qui présentent la plus longue durée de vie, réussissent à se maintenir dans leurs portefeuilles ministériels plus de temps que les autres acteurs politiques*².

En ce qui concerne les cabinets postcommunistes, nous pouvons observer que les cabinets qui présentent le moins des dynamiques au niveau du personnel sont ceux prévus à durer peu de temps et ayant une tâche spécifique – celle de préparer les élections. Des cabinets pré-électoraux comme Theodor Stolojan ou Mugur Isărescu sont marqués par les dynamiques des acteurs gouvernementaux plus basses. De l'autre côté, nous avons identifié les gouvernements plus instables en ce qui concerne la durée des mandats de leurs membres rapportée à leur durée de vie: les cabinets Nicolae Văcăroiu, Victor Ciorbea et Adrian Năstase qui présentent des taux d'instabilité interne les plus élevés. Ainsi, pour la période postcommuniste, une règle générale peut être identifiée: *plus la durée de vie d'un cabinet est longue, plus il y a la possibilité d'assister à des fortes dynamiques de personnel*³.

De la sorte, les partis postcommunistes se trouvant au pouvoir ont mené une politique qui a favorisé une double réponse aux crises politiques: soit le changement du Premier ministre soit le changement des ministres en place. L'instabilité marquante du personnel gouvernemental peut être lue comme un résultat d'une politique de personnalisation des dysfonctionnements gouvernementaux. Ainsi, même dans le cas d'une stabilité du cabinet en place, il existe un renouvellement

¹ Cristian PREDA, *Partide și alegeri...*cit., p. 49.

² Les taux de corrélation Pearson entre la durée de vie des cabinets et la durée moyenne des mandats des ministres pour 1919-1939 est de 0.989, et pour la période 1989-2004 est de 0.980 (Sig 2-tailed 0.000).

³ En corrélant l'indicateur des dynamiques internes et la durée de vie des cabinets nous arrivons à une corrélation négative -0.817 , Sig 2-tailed 0.013 (corrélation significative au 0.05). Nous utilisons le rapport entre la durée moyenne des mandats et la durée de vie des cabinets en tant qu'indicateur de l'instabilité du personnel gouvernemental. Cette méthode fut employée par Sanders et Herman afin d'obtenir l'uniformisation des cabinets. Les deux auteurs ont procédé au calcul du pourcentage que la durée du mandat représente de la durée de vie maximale possible (la durée d'un mandant prévue par la loi). Pour plus de détails v. D. SANDERS et V. HERMAN, «The Stability and Survival of Governments in Western Democracies», *Pacta Politica*, vol. 12, no. 1, Juillet 1977, pp. 346-377.

de l'équipe gouvernementale à des intervalles inférieurs à un mandat de quatre années. Ces résultats peuvent être lus comme une double stratégie menée par les partis politiques se trouvant au gouvernement qui obéirait à l'idée que le prix à payer pour avoir une continuité au niveau du Premier ministre est de changer une grande partie de l'équipe gouvernementale.

Cette tendance apparaît également, mais d'une manière moins régulière, dans le cas des cabinets de l'entre-deux-guerres. Des comportements similaires sont identifiables pour les cabinets Alexandru Averescu (13 mars 1920-16 décembre 1921), Ion I. C. Brătianu (19 janvier 1922-29 mars 1926), Iuliu Maniu (20 octobre 1932-13 janvier 1933) sans pour autant qu'on puisse parler d'une règle générale de comportement¹. Dans ce second cas, on assisterait plutôt à une stratégie plus proche de la solution fournie par le changement du Premier ministre. La solution choisie au cas d'une crise politique est souvent la création d'un nouveau cabinet, et la fréquence très haute de changement des cabinets fournit une explication possible de l'absence des taux élevés des dynamiques du personnel. On pourrait ainsi considérer qu'il y ait une ressemblance entre les stratégies des partis réclamant une légitimité historique qui furent au gouvernement dans la période 1996-2000 et les cabinets de l'entre-deux-guerres.

Nous pouvons donc observer qu'il existe une tendance très forte d'instabilité gouvernementale durant les deux périodes, tant au niveau des cabinets qu'au niveau du personnel gouvernemental. Cette tendance nous apparaît plus foncée dans le cas des cabinets de l'entre-deux-guerres. Les cabinets qui durent le plus présentent également les mandats ministériels les plus longs. Pourtant ce type de comportement est amendable dans la période postcommuniste, car on remarque pour cette période le fait que plus qu'un cabinet a une durée de vie plus longue plus il est le témoin des fortes dynamiques du personnel, situation qui ne se constitue pas en tant que règle générale pendant l'entre-deux-guerres.

UNE STABILISATION DES ÉLITES: LA ROTATION DES ACTEURS GOUVERNEMENTAUX

Selon l'étude des dynamiques du personnel gouvernemental, dans l'entre-deux-guerres, lorsqu'un ministre est nommé dans un portefeuille exécutif, il y en reste en moyenne six mois, et dans la période postcommuniste son mandat s'élève à une année et quelques mois. En ce contexte, comment peut-on expliquer l'appétence pour de tels portefeuilles et surtout, comment ces acteurs peuvent-ils dérouler leur activité en coordonnant des ministères? Une réponse à cette question serait une hypothétique stabilisation des élites qui s'opérationnalise par un phénomène de reproduction dans la fonction gouvernementale, par une certaine rotation des cadres, soit à l'intérieur du gouvernement, soit au niveau intergouvernemental.

Dans notre étude nous analyserons seulement le phénomène de la rotation intergouvernementale (la nomination dans un portefeuille gouvernemental d'un acteur politique qui avait détenu auparavant, dans un autre cabinet, une fonction

¹ La valeur de corrélation Pearson reste faible -0.288 et l'indice de signification dépasse le seuil de 0.05 en se situant à 0.16.

équivalente)¹. En regardant cet indicateur, nous pouvons observer qu'il existe une forte tendance de nommer, à plusieurs reprises, les mêmes acteurs dans des fonctions gouvernementales. Cette situation caractérise le postcommunisme roumain, mais comme nous le verrons elle est définitoire pour l'entre-deux-guerres.

Pour l'entre-deux guerres nous pouvons remarquer (Voir le Tableau 1) une forte tendance de rotation des acteurs gouvernementaux qui caractérise surtout la deuxième période, après 1926 quand la durée moyenne des mandats est plus diminuée. Cela démontre que malgré une diminution de la stabilité du cabinet, il existe en contrepartie un plus d'expérience décisionnelle au niveau des acteurs qui sont sélectionnés pour des fonctions gouvernementales. En effet, si nous prenons en compte seulement les taux de reproduction des acteurs durant l'entre-deux-guerres², nous pouvons remarquer une hausse de ces taux après la fin du mandat du cabinet Ion I.C. Brătianu. Cette tendance de reproduction est retrouvable non seulement dans le cas des cabinets formés par le Parti National Libéral mais aussi par les gouvernements dirigés par un membre du Parti National Paysan. Nous pouvons citer comme exemples pour les cabinets dirigés par un Premier ministre libéral: le second cabinet Ion I.C. Brătianu qui comprend dans sa composition 94,74% des ministres ayant déjà une expérience gouvernementale, le cabinet Dr Constantin Angelescu (95,65%), le premier cabinet George Tătărescu (86,67%) etc. Pour ce qu'il est des cabinets dirigés par le PNP nous pouvons citer le cabinet George G. Mironescu (82,35%), le second cabinet Alexandru Vaida Voievod (95,65%) ou encore le troisième cabinet Iuliu Maniu (86,36%) etc.

Dans l'entre-deux-guerres, la rotation des acteurs concerne la reproduction des acteurs gouvernementaux sur le même échelon de pouvoir ou la balance entre les fonctions gouvernementales. Cela n'est pas la situation de tous les cabinets postcommunistes. Dans ce cas, il existe une distinction nette entre les stratégies que les partis au pouvoir adoptèrent à l'égard de leur personnel gouvernemental.

En analysant les phénomènes de rotation des acteurs politiques du postcommunisme (Voir le Tableau 2), deux grands phénomènes sont identifiables. L'adoption d'une stratégie ou d'une autre est déterminée par la composition politique des cabinets. Les deux principes de reproduction sont: la rotation sur le même échelon de pouvoir et la rotation par promotion des acteurs politiques des échelons secondaires dans des fonctions ministérielles.

En ce qui concerne la première stratégie de rotation gouvernementale sur le même échelon de pouvoir, nous pouvons remarquer le fait qu'elle est régie par une règle selon laquelle lors d'un changement du Premier ministre qui n'en résulte pas des élections, il existe une forte tendance de reproduction des acteurs qui ont fait partie du cabinet qu'il avait dirigé. Cette tendance apparaît pendant toute la

¹ Une étude comparative portant sur la rotation interne au sein des cabinets serait difficile à mener vu la tendance des acteurs politiques de l'entre-deux-guerres, surtout des premiers gouvernements de cumuler des portefeuilles de plusieurs ministères. Par contre, dès l'introduction de la fonction de sous-secrétaire d'État dans la formule gouvernementale du Conseil des ministres en 1923, nous avons pris en compte aussi cette dimension de l'expérience.

² Les taux de reproduction des élites ministérielles ne prennent pas en compte la période qui a précédé à l'année 1919 et donc l'expérience exécutive acquise en dehors de l'intervalle temporel établi. Pour des raisons visant les dimensions de la base de données nous avons pris en compte la rotation des cadres seulement durant cette période, tout en étant conscients que les taux des ministres ayant acquis une expérience gouvernementale auront été encore plus élevés dans le cas où les périodes antérieures avaient été prises en considération, surtout dans le cas des premiers cabinets analysés.

période analysée, nonobstant elle est prégnante dans la période 1996-2000. Ainsi, le cabinet Radu Vasile, le deuxième cabinet qui se forme dans cette période (1998-1999) présente un taux de reproduction des ministres de 66,67%, tandis que le troisième cabinet de cette période, le cabinet Mugur Isărescu (1999-2000) atteint un taux de reproduction de 77,27% des ministres détenant une certaine expérience gouvernementale. Les partis au gouvernement ont favorisé dans ces cas plutôt les mouvements de changement sur l'horizontale et non pas sur une logique ascendante, de promotion du personnel des échelons bas. Ces cabinets favorisent une telle manière de sélection des ministres (pas une formule par promotion), surtout à cause de la nature des cabinets qui sont le résultat de la coalition où la distribution des portefeuilles se fait conformément à un algorithme politique très fixe. Néanmoins, l'absence des procédures de promotion est aussi le résultat d'une part de l'absence d'un personnel ayant une expérience gouvernementale, mais aussi la manière dans laquelle les partis se réclamant d'une légitimité historique ont géré leur politique de personnel. De la sorte, durant cette période, nous rencontrons la tendance retrouvable dans l'entre-deux-guerres qui favorise surtout la reproduction des acteurs sur le même échelon de pouvoir. Des taux semblables de reproduction apparaissent durant cette période. Cette similarité comporte encore une remarque, les taux de reproduction des acteurs gouvernementaux dans l'entre-deux-guerres sont encore plus élevés par rapport à ceux de la période postcommuniste, même pendant les premières années.

Outre cela, en analysant les nominations des ministres postcommunistes nous constatons l'existence d'une autre procédure qui se profile au cas des ministres FSN/FDSN/PDSR/PSD. Les cabinets formés par ce parti récupèrent dans des portefeuilles ministériels des anciens secrétaires d'État. Ainsi 44,12% des ministres du cabinet provisoire, 34,4% des ministres du cabinet Roman II, 35% des ministres du cabinet Stolojan, 40,48% des ministres du cabinet Văcăroiu ainsi que 43,75% des ministres du cabinet Năstase ont détenu des fonctions de secrétaires d'État. De l'autre côté se trouvent, comme nous l'avons précisé, les cabinets de la période 1996-2000 où les taux sont d'environ de 15%. Si nous esquissons également le profil du cabinet actuel Călin Popescu-Tăriceanu¹, nous pouvons remarquer que les taux de rotation par promotion sont similaires: 16% des ministres du cabinet actuel en détenant une fonction de secrétaire d'État auparavant.

En analysant les tendances générales dans les deux périodes nous pouvons observer plusieurs éléments de convergence, mais aussi toute une série de différences. Tout d'abord, dans le cas du postcommunisme, les gouvernements issus des élections présentent une tendance plus grande de trouver une équipe formée des ministres qui n'ont pas gouverné auparavant, et les taux de reproduction montent dans les situations où les cabinets se forment suite à des changements successifs des Premiers ministres. Cette caractéristique est aussi accentuée si nous reprenons l'analyse en terme d'alternance, il existe une tendance selon laquelle les cabinets qui se forment suite à une alternance gouvernementale tendent d'incorporer dans leur composition aussi des acteurs qui n'ont pas accumulée une expérience exécutive auparavant².

¹ Les taux portant sur la composition du cabinet Tăriceanu concernent la composition du cabinet lors de l'investiture. Les partis qui ont formé le cabinet ont été le Parti National Libéral, le Parti Démocrate, l'Union Démocratique des Hongrois et le Parti Conservateur. Trois d'entre eux furent aussi à l'origine des cabinets de la période 1996-2000.

² Nous avons considéré que le cabinet Văcăroiu se forme suite à une alternance partielle au pouvoir vu la scission du Front du Salut National qui eut lieu en mars 1992. La valeur de la

Cette tendance reliée seulement à l'idée de l'alternance au pouvoir, est retrouvable aussi dans le cas des cabinets de l'entre-deux-guerres¹, mais avec son spécifique qui tient du statut des élections durant cette période. La situation est d'autant plus importante si nous retenons l'observation de Cristian Preda conformément à laquelle les gouvernements ont joué un rôle clé durant cette période. En fait, «les gouvernements ne sont pas une émanation des Parlements, plutôt le contraire, les Parlements sont le résultat du fonctionnement des gouvernements»² car les élections étaient organisées après la désignation du cabinet et elles étaient gagnées au niveau pratique par le parti que formait le gouvernement. De la sorte, les élections ne sont pas un facteur essentiel dans la diminution de la reproduction des acteurs des cabinets précédents, mais le changement du parti qui se trouve au gouvernement, ou au moins, le changement du parti du Premier ministre. Les taux les plus bas de reproduction sont atteints par le premier cabinet Iuliu Maniu après plusieurs années de domination libérale, seulement un quart des ministres du gouvernement du Parti Paysan avaient acquis une expérience exécutive auparavant, le cabinet Nicolae Iorga le représentant du Parti National qui même s'il construit un cabinet d'union nationale n'introduit qu'en proportion de 18,52% des anciens acteurs exécutifs de l'entre-deux-guerres dans sa composition, le cabinet Goga etc. Notons pourtant que même les taux les plus bas caractérisant la période restent cependant suffisamment élevés. Cette tendance générale est infirmée dans l'entre-deux-guerres dans un seul cas, il s'agit des deux derniers cabinets Gheorghe Tătărescu quand on observe une tendance de décroissance des taux de rotation (ils restent pourtant très élevés). Cela est le résultat surtout d'une situation particulière au niveau du PNL où les luttes entre l'aille des anciens libéraux et les jeunes libéraux étaient de plus en plus aigues, et du fait l'équipe gouvernementale était surtout alimentée du groupement des jeunes libéraux³.

Avant de conclure cette partie de notre étude, nous devons remarquer encore un aspect portant sur les Premiers ministres. Dans l'entre-deux-guerres il existe une forte tendance de nommer la même personne à la direction du gouvernement (il s'agissait au fond du choix du roi), car les 25 cabinets ont été dirigés par 14 Premiers ministres distincts. Quelques exemples de tels chefs de gouvernement furent: Alexandru Vaida Voievod et Gheorghe Tătărescu (4 mandats chacun), Iuliu Maniu (3 mandats), le général Alexandru Averescu, Ion I.C. Brătianu et Gheorghe G. Mironescu (2 mandats). Cette tendance n'est plus retrouvable après 1989 quand le phénomène de la reproduction des acteurs touche seulement les niveaux ministériels ou ceux inférieurs du pouvoir exécutif. De la sorte, nous pouvons affirmer que la comparaison des comportements gouvernementaux des cabinets de l'entre-deux-guerres et la période 1996-2000 y retrouve sur ce point ses limites. Si pendant la période postcommuniste le changement du Premier ministre est le résultat de sa contestation directe et l'image d'une forte personnalisation de la politique, durant l'entre-deux-guerres, le phénomène de rotation des Premiers ministres suggère que leur changement obéissait à des ressorts plus stratégiques. Outre cela, la source de la contestation et donc de changement du Premier ministre est différente. Durant le postcommunisme les relations du leader du gouvernement avec

corrélation entre l'indice de l'alternance et la rotation ministérielle est de 0.791 (Sig 0.019, valable à 0.05).

¹ La corrélation entre l'indice de l'alternance et la rotation ministérielle est très forte 0.688.

² Cristian PREDA, *România postcomunistă...*cit., p. 104.

³ Keith HITCHINS, *România 1866-1947*, cit., p. 445.

les partis se trouvant au gouvernement sont essentielles pour la longévité de son mandat, tandis que pendant l'entre-deux-guerres la relation avec le roi reste essentielle pour la continuité dans la fonction de Premier ministre.

Nous pouvons donc parler de l'existence de toute une série des similarités entre les deux périodes qui portent sur la reproduction des élites gouvernementales qui assurent à leur tour une continuité décisionnelle au niveau des cabinets. Cette tendance caractérise surtout l'entre-deux-guerres, avec aussi une différence, surtout durant les premiers cabinets de la période analysée, qui consiste dans le fait que nous rencontrons un phénomène d'accumulation des plusieurs portefeuilles exécutifs dans la main de la même personne. En ce qui concerne les tendances générales, nous pouvons remarquer que le degré de rotation dépend de l'existence d'une alternance gouvernementale du parti qui forme le cabinet. Deux grands points accentuent les différences entre les deux périodes: tout d'abord la présence à plusieurs reprises au sommet du cabinet du même acteur politique caractérisant la période de l'entre-deux-guerres, et deuxièmement le caractère différent de la rotation gouvernementale en fonction de la composition politique du cabinet d'après 1989.

LA STABILISATION GOUVERNEMENTALE ET SES LIMITES

Malgré les différences substantielles des taux d'instabilité, et malgré des différentes stratégies portant sur la reproduction des élites, nous avons remarqué toute une série de ressemblances qui portent sur les deux périodes analysées. De la sorte, tout comme l'entre-deux-guerres, le postcommunisme roumain semble subir une forte instabilité gouvernementale. Dans ce contexte la reproduction des élites, résultante soit d'une stratégie visant d'assurer la continuité gouvernementale, soit de l'absence d'une véritable base de sélection pour les fonctions gouvernementales, semble mettre en balance, la courte durée des cabinets et des mandats des acteurs. Il est important de mentionner qu'il n'existe pas une relation de nécessité entre la rotation des élites gouvernementales et l'instabilité des cabinets¹. Cependant, notre approche est fondée sur l'idée que le poids des acteurs et le rôle de leur expérience dans des fonctions exécutives diffèrent dans un contexte général des fortes dynamiques gouvernementales.

Malgré l'importance du principe de l'accumulation de l'expérience exécutive, l'ampleur du processus de rotation des acteurs politiques roumains a une portée limitée. En analysant uniquement les taux de reproduction on pourrait croire que

¹ Par ailleurs, une des critiques dressées à l'idée de stabilisation des cabinets par le biais d'un processus de rotation des élites gouvernementales démontre le caractère différent des deux phénomènes. Selon John D. Huber et Cecilia Martinez-Gallardo, il n'existe pas une corrélation directe entre la durée de vie et l'expérience des ministres au sein des cabinets. En adoptant une approche comparative, les deux auteurs affirment que, même s'il existe une corrélation entre la durée du cabinet, l'expérience individuelle des acteurs politiques et la stabilité du cabinet, celles-ci sont nettement distinctes en tant que phénomènes à analyser. V., John D. HUBER, Cecilia MARTINEZ GALLARDO, «Cabinet Instability and the Accumulation of Experience in the Cabinet – The French Fourth and Fifth Republic, Comparative Perspective», *British Journal of Political Science*, 1^{re} partie, vol. 34, January 2004, pp. 27-48.

nous nous trouvons dans la présence d'une forte stabilité du personnel politique qui corrige les changements rapides des gouvernements. Par la suite, on pourrait tirer la conclusion, un peu hâtive, que malgré l'instabilité des cabinets on assisterait en fait à une reproduction des acteurs gouvernementaux qui se constituent en facteurs de stabilité et d'expertise gouvernementale. Cependant, cela n'est que partiellement confirmé par les résultats de notre étude.

De cette manière, si nous observons la période de l'entre-deux-guerres nous pouvons constater que le nous avons 227 personnes occupant des fonctions exécutives, mais nous pouvons compter 603 nominations. En additionnant les mandats de ces acteurs comme image de l'accumulation de l'expérience¹, nous arrivons à la conclusion que la durée moyenne des mandats ministériels est de 19,91 mois, donc une année et six mois, trois fois de plus par rapport à la moyenne que nous avons établie pour les mandats ministériels. Cette situation peut être retrouvée aussi après 1989 car les durées des mandats ministériels cumulées donnent une moyenne de 29,13 mois du mandat d'un ministre, ce qui représente le double de la moyenne établie pour un mandat d'un acteur politique gouvernemental. Malgré les différences de taux entre les deux périodes, (la période postcommuniste présentant une stabilité plus grande), il est évident que le principe d'accumulation de l'expérience joue un rôle important sur la scène politique roumaine, en assurant un plus de stabilité au niveau du personnel gouvernemental.

En regardant de près les types de mandats qui se préfigurent (Voir le Tableau 5), nous pouvons observer que plus d'un tiers des ministres réussissent à accumuler plus d'un mandat exécutif (33,47% pour la période 1919-1939 et 39,7% pour la période 1989-2004). Malgré le fait que la période postcommuniste est le témoin d'une situation où les taux d'accumulation des mandats semblent plus grands, la différence est faite au niveau du nombre des mandats. Ainsi, dans l'entre-deux-guerres nous pouvons retrouver des acteurs politiques qui ont accumulé neuf, dix, voire treize mandats ce qui est loin d'être le cas des cabinets postcommunistes, si ce n'est que pour le nombre réduit des cabinets qui se sont formés jusqu'à présent. Pendant l'entre-deux-guerres, il existe une multitude d'exemples à cet égard: Nicolae Titulescu membre dans neuf cabinets, Ion Nistor (membre dans 11 cabinets), Gheorghe G. Mironescu (membre dans 9 cabinets), Radu Irimescu (11 cabinets), Pantelimon Hallipa (10 cabinets) etc.

Dans le cas des cabinets postcommunistes, la plupart des ministres qui ont additionné plus d'un mandat se situe dans la catégorie des deux mandats 21,1% à différence des ministres de l'entre-deux-guerres qui comptent quatre mandats ou plus 16,61%. Cependant des ministres du postcommunisme réussissent à leur tour d'accumuler plusieurs mandats ministériels. Parmi eux nous pouvons citer l'exemple de: Traian Băsescu et Victor Babiuc (5 mandats), Dan Mircea Popescu (4 mandats), Crin Antonescu, Ion Caramitru, Sorin Frunzăverde, Valeriu Stoica, Alexandru Athanasiu, Andrei Chirică, Bodgan Niculescu Duvăz (3 mandats).

Comme nous l'avons précisé, il paraissait que la procédure de rotation des ministres se constitue dans un moyen valide de stabilisation des cabinets. L'accumulation de l'expérience et l'accroissement des taux de rotation quand il n'y a pas d'alternance gouvernementale semblent équilibrer la tendance très forte

¹ Nous avons considéré comme expérience exécutive aussi les mandats antérieurs dans des fonctions tels que celui de secrétaire d'État (pour la période postcommuniste) ou de sous-secrétaire d'État.

de volatilité du personnel gouvernemental et de changement des cabinets. Néanmoins, nous devons souligner le fait que la portée de cette procédure reste réduite tant au niveau de l'entre-deux-guerres que durant la période postcommuniste.

Tout d'abord, notons le fait, que malgré le cumul des mandats ministériels, ceux-ci sont d'une très courte durée. Les durées des mandats des ministres cumulées accroissent la stabilité gouvernementale, en doublant, même en triplant les moyennes portant sur les durées des mandats ministériels. Il existe un noyau dur des ministres qui accumulent une expérience gouvernementale et qui se retrouvent à plusieurs reprises dans le cadre de la configuration des exécutifs. En revanche, nous devons tenir compte du fait que même si nous prenons en compte ces indicateurs, l'instabilité du personnel gouvernemental reste très accentuée. 19 mois en moyenne pour un mandat ministériel dans l'entre-deux-guerres ou même 29 mois dans la période postcommuniste indiquent le fait que les durées moyennes des mandats sont beaucoup en dessous de la durée normale d'un seul mandat qui est de quatre années¹.

Outre cela, en analysant le type des mandats détenus par le personnel gouvernemental (Voir le Tableau 6), nous remarquons que pendant l'entre-deux-guerres la plupart des mandats sont au-dessous d'une année et la durée maximale des mandats ne dépasse pas 5 années. Ainsi 70% des acteurs de 1919-1939 ont détenu des mandats dont la durée cumulée s'est située au-dessous d'une année et 25,6% des mandats ont compté entre une et deux années. De cette façon, 95,6% des acteurs exécutifs de l'entre-deux-guerres présentent des mandats au-dessous de deux années.

La situation est plus équilibrée pour la période d'après 1989, où seulement un tiers des personnes détiennent un mandat au-dessous d'une année (27,3% de la population totale). Autres 21,1% des ministres ont détenu des mandats entre une et deux années, tandis que 17,5% ont eu un mandat compris entre deux et trois années. Malgré la distribution différente des durées des mandats pendant le postcommunisme nous devons observer le fait que 76,2% des ministres présentent des durées moyennes des mandats exécutifs au-dessus du mandat légal de quatre années.

De cette façon, nous pouvons affirmer que malgré la présence d'une reproduction des élites gouvernementales, qui joue, comme nous l'avons vu, un rôle stabilisateur au niveau de la scène gouvernementale, sa portée reste nonobstant limitée, car les périodes effectives d'exercer les mandats sont très morcelées. Cette tendance est plus accentuée dans le cas des cabinets de l'entre-deux-guerres qui, malgré des taux de reproduction plus hauts que pendant la période postcommuniste, subissent beaucoup plus de changements au niveau des acteurs ministériels qui ne réussissent pas à se construire des carrières stables sur la scène politique. Notons aussi le fait qu'à différence de l'entre-deux-guerres où les dynamiques du personnel résultent de la prolifération du changement intégral des cabinets, beaucoup de dynamiques des acteurs d'après 1989 sont engendrées par les remaniements gouvernementaux.

EN GUISE DE CONCLUSION

La scène gouvernementale roumaine nous apparaît comme subissant des fortes dynamiques gouvernementales. En même temps, au niveau des acteurs politiques, il y a plusieurs personnalités qui réussissent à se maintenir dans des

¹ Le rapport à la durée normale du mandat est de 41, 47% pour l'entre-deux-guerres et de 60,69% pour la période postcommuniste.

fonctions ministérielles et à se constituer dans des noyaux durs du pouvoir exécutif. De cette façon, les cabinets roumains, malgré leurs différences imposées par des contextes historiques distincts, basculent entre deux phénomènes: d'une part, les changements d'ampleur du personnel gouvernemental et d'autre part, la reproduction des acteurs politiques.

En analysant les deux périodes, plusieurs tendances communes peuvent être mises en évidence. Tout d'abord, nous assistons à une forte instabilité des cabinets et à des dynamiques gouvernementales d'ampleur. Dans le cas roumain, les durées des mandats ministériels sont dépendantes de la durée de vie des cabinets en place. Ainsi plus qu'un cabinet ait une durée de vie plus longue, plus la durée moyenne des mandats des acteurs gouvernementaux qui le forment est grande. Cette première tendance est atténuée, notamment pendant la période postcommuniste, par la fluidité du personnel gouvernemental. Les dynamiques du personnel sont d'autant plus importantes à mesure qu'on ait la tendance d'avoir une durée de vie plus grande du cabinet en place. Ce modèle de comportement est moins visible pendant l'entre-deux-guerres aussi à cause des durées très limitées des cabinets qui se forment durant cette période.

Ce premier phénomène d'instabilité du personnel gouvernemental est équilibré par un phénomène de reproduction, de rotation des élites gouvernementales. Cela permet une accumulation de l'expérience exécutive au niveau des acteurs politiques et atténue les taux de l'instabilité du personnel. En effet, plus qu'il y a la tendance de changer le Premier ministre, en gardant la même composition politique du cabinet, plus les taux de rotation sont grands.

Nonobstant, cette stabilisation des élites gouvernementales au niveau des cabinets présente une portée limitée. Malgré une accumulation de plusieurs mandats successifs ou interrompus, nous pouvons remarquer le fait que leur durée effective des mandats ministériels reste très basse ce qui empêche au fond l'autonomisation d'un vrai noyau dur de la prise de décision politique. Cette tendance est générale pour les deux périodes analysées, mais elle nous apparaît comme étant définitoire pour l'entre-deux-guerres roumain.

Par la suite, au-delà des similarités entre les deux périodes nous pouvons noter que la période de l'entre-deux-guerres est régie par plus d'instabilité que la période postcommuniste tant au niveau des cabinets qu'au niveau des acteurs exécutifs. En ce qui concerne les stratégies de rotation des acteurs, il existe une similarité entre les modèles adoptés par les partis historiques (les partis réclamant une légitimité historique) dans la période 1996-2000 et la période de l'entre-deux-guerres. Les acteurs politiques de l'entre-deux-guerres ont préféré de changer le Premier ministre en gardant presque intacte l'équipe gouvernementale, voire l'équipe ministérielle. Cela n'est pourtant pas le cas des cabinets postcommunistes régis par le PDSR-PSD qui ont favorisé un principe de sélection par la promotion au sein des exécutifs.

Nous considérons donc, que malgré les différences des taux analysés, il existe beaucoup de ressemblances statistiques entre les deux périodes. De la sorte, la reproduction des élites gouvernementales et leur instabilité dans les portefeuilles pendant la période postcommuniste ne devraient pas être lues seulement comme un héritage de la procédure de la rotation des cadres menée par l'ancien Parti Communiste, mais qu'elle s'inscrit dans «une tradition plus ancienne» du champ politique roumain. Néanmoins, cette lecture statistique n'est pas suffisante pour affirmer des continuités ou des discontinuités décisives, les ressemblances ou les différences de la scène politique roumaine. Les raisons et les mécanismes sous-jacents qui peuvent intervenir dans l'explication des taux similaires peuvent être très divers.

En même temps, en analysant le comportement des cabinets durant les deux périodes, nous pensons qu'une possible interprétation des données en ce qui concerne l'explication générale pour cette tendance de reproduction subsiste moins dans une dimension stratégique de la prise de décision et plus dans un effet émergent de la situation générale de la scène politique. Ainsi, la rotation des cadres pendant les deux périodes ne viserait pas à assurer une continuité décisionnelle au niveau du cabinet, mais qu'il s'agirait plutôt du résultat de la manière similaire de structuration de l'élite politique, et des politiques d'institutionnalisation des partis politiques. De la sorte, la rotation des élites gouvernementales serait plutôt le résultat de la manière très centralisée dans laquelle les partis politiques pensent leur politique du personnel et de l'absence d'un personnel qualifié au niveau du parti qui ait l'expertise nécessaire afin de gouverner. Une hypothèse à explorer serait donc que la continuité décisionnelle qui résulte de la rotation des cadres et qui équilibre les effets de l'instabilité gouvernementale serait, de cette façon, le résultat d'une faible institutionnalisation des partis politiques.

ANNEXES

Tableau 1*Les taux de reproduction des acteurs politiques entre 1919-1939*

Le cabinet	Date nomination	Date révocation	Acteurs exp. gouv.	Nom. faites	% reprod.	Parti principal du cabinet
Văitoianu Arthur	27.09.1919	30.11.1919	0	15	0	Bloque parl
Vaida Voievod	1.12.1919	12.03.1920	5	18	27.78	PNR
Averescu Alexandru	13.03.1920	16.12.1921	7	33	21.21	PP
Ionescu Take	17.12.1921	19.01.1922	2	17	11.76	PCP
Brătianu Ion I.C.	19.01.1922	29.03.1926	2	30	6.67	PNL
Averescu Alexandru	30.03.1926	3.06.1927	12	28	42.86	PP
Știrbei Barbu	4.06.1927	20.06.1927	7	16	43.75	PNL PNȚ
Brătianu Ion I.C.	21.06.	24.11.1927	18	19	94.74	PNL
Brătianu Vintilă I.C.	24.11.1927	9.11.1928	17	16	100	PNL
Maniu Iuliu	10.11.1928	6.06.1930	8	32	25	PNȚCD
Mironescu George	7.06.1930	12.06.1930	14	17	82.35	PNȚCD
Maniu Iuliu	13.06.1930	9.10.1930	17	20	85	PNȚCD
Mironescu George	10.10.1930	17.04.1931	14	18	77.78	PNȚCD
Iorga Nicolae	18.04.1931	5.06.1932	5	27	18.52	PN
Vaida Voievod	6.06.1932	10.08.1932	15	21	71.43	PNȚCD
Vaida Voievod	11.08.1932	19.10.1932	22	23	95.65	PNȚCD
Maniu Iuliu	20.10.1932	13.01.1933	19	22	86.36	PNȚCD
Vaida Voievod	14.01.1933	13.11.1933	24	25	96	PNȚCD
Duca Ion Gh.	14.11.1933	29.11.1933	14	26	53.85	PNL
Angelescu	30.12.1933	3.01.1934	22	23	95.65	PNL
Tătărescu Gheorghe	5.01.1934	1.10.1934	26	30	86.67	PNL
Tătărescu Gheorghe	2.10.1934	28.08.1936	19	31	61.29	PNL
Tătărescu Gheorghe	29.08.1936	14.11.1937	21	38	55.26	PNL
Tătărescu Gheorghe	17.11.1937	28.12.1937	26	29	89.66	PNL
Goga Octavian	29.12.1937	10.02.1938	8	29	27.59	PNC

Tableau 2*Les taux de reproduction des acteurs politiques entre 1989-2004*

Premier ministre	Date nomination	Date révocation	La rotation ministérielle	La rotation par promotion
Petre Roman (provisoire)	30.12.1989	28.06.1990	14.71	44.12
Petre Roman II	29.06.1990	15.10.1991	26.92	34.62
Theodor Stolojan	16.10.1991	15.10.1992	55	35
Nicolae Văcăroiu	13.11.1992	10.12.1996	7.44	40.40
Victor Ciorbea	11.12.1996	15.04.1998	12.91	15.39
Radu Vasile	16.04.1998	13.12.1999	66.67	16 .67
Mugur Isărescu	14.12.1999	12.12.2000	77.27	13.04
Adrian Năstase	13.12.2000	21.12.2004	10.42	43.75

Tableau 3*L'instabilité du personnel gouvernemental entre 1919-1939*

Le Gouvernement	Durée de vie des cabinets	Durée moyenne des mandats	Moyenne des mandats ministériels	Durée moyenne sans la rotation	Rapport à un mandat de quatre années
Văitoianu Arthur General	2	1.87	1.87	1.87	0.04
Vaida Voievod Alexandru	4	2.44	2.59	2.59	0.05
Averescu Alexandru General	20	11.58	13.26	13.58	0.28
Ionescu Take	2	1.88	1.93	1.88	0.04
Brătianu Ion I.C.	50	30.17	36.9	35.46	0.74
Averescu Alexandru General	13	11.36	11.96	11.69	0.24
Știrbei Barbu	1	1	1	1	0.02
Brătianu Ion I.C.	5	4.95	5	4.95	0.10
Brătianu Vintilă I.C.	12	12	12	12.75	0.27
Maniu Iuliu	19	13.41	16.16	15.67	0.33
Mironescu George G.	1	1	10	1	0.02
Maniu Iuliu	4	4	4	4	0.08

Mironescu George G.	6	5.11	5.58	5.06	0.11
Iorga Nicolae	13	9.48	9.87	9.85	0.21
Vaida Voievod Alexandru	2	2	1	2	0.04
Vaida Voievod Alexandru	2	2	2	2	0.04
Maniu Iuliu	3	3	3	3	0.06
Vaida Voievod Alexandru	11	10.8	10.64	10.8	0.23
Duca Ion Gh.	1	1	1	1	0.02
Angelescu Constantin Dr	1	1	1	1	0.02
Tătărescu Gheorghe	9	7.53	7.94	7.69	0.16
Tătărescu Gheorghe	23	18.9	20.54	19.59	0.41
Tătărescu Gheorghe	15	11.58	14.5	12.57	0.26
Tătărescu Gheorghe	1	1	1	1	0.02
Goga Octavian	2	2	2	2	0.04
Moyenne	8.88	6.84	7.87	7.36	0.15

Tableau 4

*L'instabilité du personnel gouvernemental.
Les dynamiques des ministres 1989-2004*

Les Cabinets	Durée de vie	Moyenne avec rot. int.	Moyenne des mandats	RAPP 01	RAPP 02
Provisoire	6	4,78	5,20	0,8	0,87
Roman II	16	11,5	13,27	0,72	0,83
Stolojan	13	12,95	12,95	1,00	1,00
Văcăroiu	49	25,87	27,71	0,53	0,57
Ciorbea	16	9,31	10,54	0,57	0,66
Vasile	20	13	13,44	0,65	0,67
Isărescu	12	10,32	10,32	0,86	0,86
Năstase	48	21,73	25,35	0,45	0,53

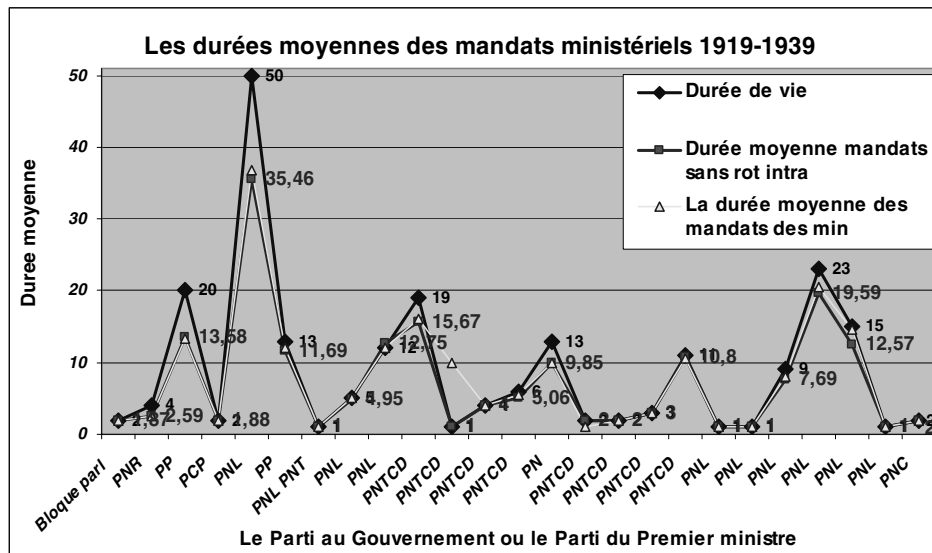
Tableau 5*Les types des mandats du personnel gouvernemental*

Types de mandats	L'entre-deux-guerres	Postcommunisme
1 seul mandat	66,52%	60,3%
2 mandats	11,01%	21,1%
3 mandats	7,04%	12,4%
4 mandats ou plus	16, 61%	6,2%

Tableau 6*La période passée dans une fonction exécutive*

	1919-1939 FREQ	1919-1939 %	1989-2004 FREQ	1989-2004 %
Moins d'une année	159	70	53	27.3
Entre 1 année et 2	58	25.6	41	21.1
Entre 2 et 3 années	1	0.4	34	17.5
Entre 3 et 4 années	6	2.6	20	10.3
Entre 4 et 5 années	3	1.3	25	12.9
Entre 5 et 6 années	0	0	7	3.6
Entre 6 et 7 années	0	0	12	6.2
Entre 7 et 8 années	0	0	2	1.0
Total	227	100	194	100.0

Graphique 1

L'instabilité du personnel gouvernemental entre 1919-1939

Graphique 2

L'instabilité du personnel gouvernemental entre 1989-2004